

HOZTAK IS, MEG NEM IS¹

EBBEN AZ ÍRÁSBAN A 2006–2010-es kormányciklus oktatás-gazdasági összefüggésű oktatáspolitikai döntéseiről szándékozunk mérleget vonni. A cím nem véletlenül utal a közismert mese² eszes lányára, akire a király azt a feladatot szabta, hogy menjen fel Budára, de se szekéren, se gyalog, se lóháton, sem felöltözve, sem meztelenül, és hozzon is ajándékot meg ne is. Mert – mint látni fogjuk – a mérlegre tett kormányciklus oktatáspolitikájára is az a jellemző, hogy hozott is meg nem is.

A mérleg megvonásához azonban előjáróban legalább egy pillantást kell vetni a kormányprogram(ok)ban felvázolt elképzelésekre.³ Hozzáteve persze, hogy nincs elavultabb olvasmány, mint egy kormányprogram. A kutatók és az államigazgatásban dolgozók tudják, hogy már a kormányváltás után fél évvel sem lehet valamely kormányzati intézkedés indoklásában a kormányprogramra hivatkozni, anélkül, hogy azt meg ne mosolyognák olyan helyeken ahol az erőforrásokról rendelkeznek, mint pl. a Pénzügyminisztériumban.

Mit is ígértek?

Az elmúlt kormányzati ciklus sajátossága, hogy abban két kormány tevékenykedett, még ha az utóbbi csupán mintegy egy évig összesen. Mindenesetre két kormányprogram oktatással kapcsolatos ígéreteit kell röviden áttekinteni a mérlegeléshez.

A 2006-ban hivatalba került kormány programja⁴ 82 oldalas dokumentum, amelyben „Reform az oktatásban” címmel mintegy 6 oldal foglalkozik az oktatással, de az írás több más helyén is vissza-visszatér arra.

A 2009-ben belépő kormány 39 oldalas válságkezelő programja⁵ „A szakképzés, a felnőttképzés és a felsőoktatási rendszer modernizációja” című alfejezetében mintegy egy oldalban tér ki az oktatásra, de ebben a dokumentumban is találunk más helyeken is utalást arra.

Mind a két program alapvető kritikákat fogalmaz meg. A 2006-os ezt írja: „A magyar egészségügy és az oktatás egyre nehezebben birkózik meg azzal az alapve-

1 A cikk felsőoktatásról szóló fejezete a K 72177 számú (A hazai felsőoktatás gazdasági integrációja című) OTKA kutatás (témavezető Polónyi István) keretében készült tanulmány rövidített változata.

2 Máttyás király meg az eszes lány (*Kóka Rozália gyűjtése*). <http://mek.oszk.hu/06500/06597/06597.htm#6>

3 A szerző ezúton mond köszönetet Lukács Péternek, Nagy Péter Tibornak, és Setényi Jánosnak értékes és hasznos észrevételeikért, amivel segítették munkáját.

4 „A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországért 2006–2010”.

5 „Válságkezelés és bizalomerősítés. A válságkezelő kormány egyéves cselekvési programja” 2009. április 20.

tő feladatával, hogy szolgáltatásait egyenlően, átláthatóan és hatékonyan nyújtsa, hogy a legfontosabb közjavakból, az egészségből, a tudásból és a kultúrából igazságosan részesedhessen mindenki, hogy a közöttünk meglévő társadalmi különbségek csökkenjenek....Az oktatási rendszerünk a társadalmi egyenlőtlenségek örököse, a társadalmi tagoltság átörökítője, a társadalmi elit közpénzen történő újratermelője.” (5. old.)

A 2009-es szerint „Nemzetközi összehasonlításban kifejezetten alacsony a foglalkoztatás, nem versenyképes az oktatás, veszélyesen nő a lakosság eladósodása. Ezek a folyamatok halmozottan érintik a roma lakosságot, ami szegregációs, diszkriminációs jelenségekhez is vezet.” (34–35. old.)

A 2006-os anyag igen részletes programot vázol fel az oktatási rendszer teljes vertikumára. A „Reformok az új Magyarországért” fejezet „Reform az oktatásban” című alfejezete (22–28. old.) végigveszi az oktatás szintjeit. Az alfejezet címei jól szemléltetik a hangoztatott célkitűzéseket: „Esélyegyenlőséget teremtő, korszerű közoktatás” – ezen belül két további rész címe: „Színvonalas oktatás”, „Esélykülönbségek csökkentése” – „Piacképes tudást adó szakképzés”, „Versenyképes, minőségi felsőoktatás”. Az oktatási rendszer felbukkan még kétszer a programban, a „Fejlődő, sikeres köztársaság” című fejezet „Alkalmazkodás a változásokhoz” alfejezetében és „Az igazságos köztársaság” című fejezetben, amelynek egyik alfejezete az „Esélyegyenlőség az iskolában” címet viseli.

Nagyon impozáns program, amely azonban alapvetően álom maradt, mivel annak megvalósítása helyett a kormány lényegében már tevékenysége második évétől az államháztartási egyensúly helyrehozásával foglalkozott.

A 2009-es program „a célorientált szakképzés és műszaki felsőoktatás javítását”, majd az IT szakemberhiány leküzdését tűzi ki célul, s annak érdekében a közép- és felsőoktatásban, illetve a felnőttképzésben IT-szakember képzési programok indításáról, az IT-szakember képzés színvonalának emeléséről beszél, valamint a közoktatásban az informatikai képzés súlyának növeléséről. A közoktatásnak egyébként ez az egyetlen említése az anyagban. Több szó esik a szakképzésről, 40 új TISZK létrehozásáról, és a szakképzésben egységes minőségirányítási rendszer bevezetéséről beszél a program. A felsőoktatás is viszonylag nagy teret kap. Először a műszaki felsőoktatás javítását említi az anyag, majd a megkezdett felsőoktatási infrastrukturális fejlesztések folytatására tesz ígéretet. Majd meglepő részletességgel tér ki olyan célkitűzésekre, amelyekben más kormányoknak lényegesen hosszabb idő alatt sem sikerült elmozdulást elérniük: úgy, mint a felsőoktatási intézményrendszer modernizálása, a párhuzamos szervezeti egységek felszámolása, hatékonyságot javító intézményi szerkezetátalakítás, a felvételi keretszámok munkaerő-piaci prognózisokkal történő megalapozása, és nemzetközi szakértők bevonása az akkreditációba.

A 2009-es program – az oktatás aspektusából – meglehetősen egyenetlen, hiszen nem esik szó benne arról, hogy a kényszerű forrásszűkítést hogyan is kellene az oktatási rendszerben a legkisebb kárt okozva érvényesíteni. Viszont elég hosz-

szan ecsetel a szakképzés és felnőttképzés területén célokat, amelyek túlmutatnak az egyéves időtávon – jóllehet ezt hangsúlyozza is az anyag –, s különösen meglepő, hogy a felsőoktatást illetően olyan célkitűzéseket tesz, amelyek megvalósítása reménytelen, s nem csak az idő rövidsége miatt.

A 2006-os kormányprogram második bekezdése így szól: „Erős és sikeres Magyarországot teremtünk.” A 2009-es második bekezdésének első mondata pedig így: „A magyar állam hosszú évek óta jóval többet költ, mint amennyi bevétele van, és ez mára súlyos egyensúlytalanságot okozott.” Racionálisabb politikai térben a 2006-os program is kezdődhetett volna ez utóbbi mondattal, merthogy a tényleges kormánytevékenység a ciklus második felétől már ennek az egyensúlyzavarnak az elhárításáról, s az egyre inkább érződő recesszió hatásaival való birkózásról szólt.

Ebben az írásban nincs hely a teljes program megvalósulásának elemzésére, csak a közoktatás és felsőoktatás finanszírozásának néhány kérdését vizsgáljuk meg.

A közoktatás-finanszírozás példái

A 2006–2010-es kormányzati ciklus alatt a közoktatás tanulói létszámai nagyjából stagnáltak. Egészen pontosan az óvodába és általános iskolába járó létszám már csak 6%-kal csökkent, a középfokú oktatásra járó (nappali tagozatos) létszám pedig nagyjából azonos maradt. A kezdő évfolyamos létszámok, az általános iskola esetében az elmúlt néhány évben már nagyjából stagnáltak, viszont a középiskolákban az elmúlt években kezdődött az első évfolyamosok számának csökkenése.

Az alapfokú művészetoktatás esetében viszont radikálisabb átrendeződést láthatunk. 2001 és 2005 között mintegy harmadával, 100 ezer fővel megnőtt a tanulók száma, majd 2005 óta nagyjából ugyanilyen létszámmal csökkent. Miközben 2001-ben az összes általános iskolai tanuló 24%-át tette ki az alapfokú művészeti oktatásban résztvevő aránya, 2005-ben 39%-ot, 2008-ban pedig 31%-ot. A változások persze nem a véletlen játékból adódnak, hanem a normatívák változásából, és a „rendes” általános iskolába járó tanulólétszám csökkenésének következményei. A 2002-ben hivatalba került kormány az alapfokú művészetoktatás zeneművészeti ágán több mint 40%-kal, a többi (képző- és iparművészeti, valamint táncművészeti, szín- és bábművészeti ágon) pedig több mint 30%-kal növelte meg a normatívát. Ráadásul az általános iskola első évfolyamára beiratkozott tanulók száma 2002-ről 2003-ra majd 10 ezer fővel csökkent, s a csökkenés bár kisebb létszámmal (évi 3–4 ezer fővel) egészen 2005-ig tartott. Mindezek a tényezők abban az irányban hatottak, hogy az iskoláknak és önkormányzatoknak egyre inkább megérté alapfokú művészetoktatási képzéseket indítani.

A minőségbiztosítás megszigorításával⁶ már az előző kormány is próbálta a folyamatot racionalizálni, majd a 2006-ban hatalomra került kormány 2008-ban az

⁶ A 12/2006. (III. 28.) OM rendelet – a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet módosításáról – fő része az alapfokú művészetoktatási intézmény nevelési és oktatási tevékenységének szakmai minősítési eljárásáról szól.

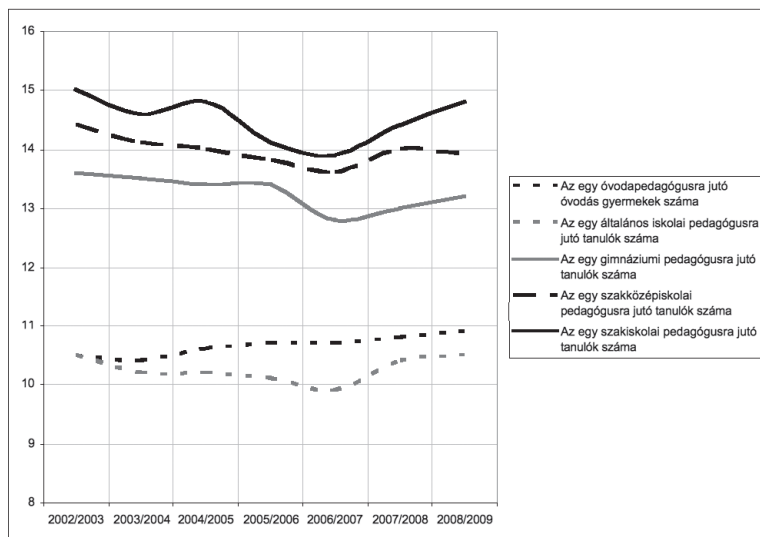


alapfokú művészetoktatás normatíváit jelentősen csökkentette, amelynek nyomán nagyjából a ciklus végére visszaállt a 2002 körüli létszám.

Lényegesen hosszabb tanulmányt igényelne az alapfokú művészetoktatás elmúlt 10 évének elemzése. Nagyjából abban lehetne összefoglalni a folyamatok mögötti oktatáspolitikai változásokat, hogy a 2002-es oktatási kormányzat – más területeken is kitapintható – alapvetően elitérdekeket követő oktatáspolitikájának egyik következménye az alapfokú művészetoktatás kiemelt finanszírozása, amelynek nyomán ez a képzés felduzzadt, ami a hatékonysági problémák mellett, komoly minőségi gondokkal is járt (amit megpróbált a minőségbiztosítás szigorításával kezelni). A 2006-ban hatalomra került kormány jól kitapintható törekvése a költséggracionalizálás, a megtakarítás.

Ezeket a törekvéseket – a művészetoktatáson túlmenően – jól bizonyítja közoktatásban dolgozó pedagógusok számának alakulása. A 2006-ban hatalomra került kormány tevékenysége nyomán az oktatás minden szintjén emelkedett az egy pedagógusra jutó tanulólétszám.

1. ábra: Az egy pedagógusra jutó tanulósám 2002–2008



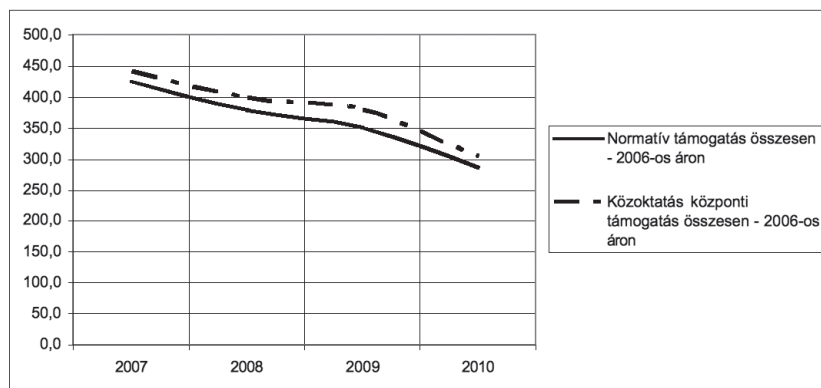
Forrás: http://db.okm.gov.hu/statisztika/ks08_fm/ alapján

Ezek a folyamatok nyilvánvalóan nem függetlenek attól, hogy 2007-ben átalakították a közoktatás finanszírozását. A változás abban foglalható össze, hogy amíg az eddigi finanszírozás a tanulólétszám és a normatívák alapján történt, addig az új finanszírozás egy része (az eddig a főnormatívák által folyósított összeg, azaz a finanszírozás mintegy kétharmad része) a tanulólétszámból és a közoktatási törvény osztálylétszámból valamint oktatói óraterhelésből levezethető teljesítménymutató alapján történik.

A finanszírozási rendszer átalakításnak alapvetően kettős következménye van. Az egyik, hogy a közoktatási törvény szerinti osztálylétszámok, és oktatói kötelező óraszámok megvalósítása felé orientálja a fenntartókat. Magyarul annál nagyobb fenntartói támogatásra van szükség, minél inkább elmaradnak az osztálylétszámok és a pedagógusok által teljesített óraszámok a közoktatási törvényben rögzítettől.

A másik következmény, hogy a közoktatás finanszírozásából viszonylag jelentős forráskivonás történik. 2006-os áron számítva a ciklus első három évében kb. 15%-nyi, a teljes ciklus alatt várhatóan mintegy 30%-nyi. Ez azt jelenti, hogy a közoktatásban az egy tanulóra vetített központi kiadások a ciklus első három évében mintegy 10–12%-kal csökkennek, a ciklus teljes ideje alatt várhatóan mintegy 25–27%-kal fognak csökkenni.⁷

2. ábra: A közoktatás központi támogatásának alakulása (milliárd Ft 2006-os áron), 2007–2010



Forrás: Költségvetési törvények (illetve 2010-es törvény-előterjesztés) alapján saját számítás.

Közgazdász szemmel a hatékonyságnövelési törekvések pozitívan ítéldődnek meg általában, mivel a hazai közoktatás hatékonysága nemzetközi összehasonlításban meglehetősen kedvezőtlen.

Ugyanakkor a dolog ennél összetettebb, ha oktatási szintenként vizsgáljuk meg a hazai oktatás költséghatékonyságát. A legfrissebb OECD statisztika azt bizonyítja, hogy az óvodai és általános iskola alsó tagozatos oktatás relatív ráfordításait illetően a magyar adatok csakugyan igen kedvezőtlenek abban az értelemben, hogy nálunk a legdrágább vagy majdnem a legdrágább ez a képzés az egy főre jutó GDP-hez képest az összes fejlett (OECD és EU) ország között (1. tábla). A felső tagozat és a középfokú oktatás tekintetében viszont inkább az „olcsó” országok közé tartozunk. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a hazai közoktatás a hatékonyságnövelés szempontjából (is) differenciált megközelítést igényel, s nem megfelelőek a gene-

⁷ Azért vesszük itt külön az első három évet és a teljes ciklust, mert a dolgozat írásának időpontjában a 2009-es adatokat illetően csak a költségvetési törvény, a 2010-es évet illetően pedig csak a költségvetési törvénytervezet ismert. A tényadatok mind a 2009-es, mind a 2010-es tervszámoktól jelentősen eltérhetnek.

rális (szokták mondani „fűnyíró elvű”) költségcsökkentő megoldások. Félő, hogy a költségcsökkentést a középfokú oktatás megsínyli.

Miközben a kormány erőfeszítései úgy tűnik a hatékonyság területén elmozdulást hoztak, ugyanakkor, nem történt érdemi változás a hátrányos helyzetű települések oktatásának helyzetében, finanszírozási problémájában.

1. táblázat: Az egy tanulóra vetített intézményi kiadás (valamennyi szolgáltatást figyelembe véve) az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva az oktatás különböző szintjein, 2006 (%)

	Óvoda	Alapfokú oktatás	Felső tagozat	Középfok
Magyarország	25	26	25	23
OECD átlag	18	20	23	26
EU 19 átlag	18	19	22	26
Rangsorolt országok száma	25	28	25	26
Magyarország rangsora	2.	1-3.	17-18.	22-23.

Forrás: Education at a Glance 2009 (Table B1.4 alapján).

A 2000-es PISA vizsgálat óta széles körben is ismertté vált az az oktatáskutatók és nagyobbbrészt pedagógusok előtt is közismert tény – s ezt a PISA 2003-as vizsgálat még inkább megerősítette –, hogy nem mindegy, hová születnek a gyermekek Magyarországon. Ha kistelepülésre születnek, akkor lényegesen alacsonyabb teljesítményt mutatnak a *literacy* vizsgálatokban. Ennek nyilvánvalóan a társadalmi-gazdasági státus szerinti egyenlőtlenség a meghatározó oka. Azaz a kistelepülések iskolái nem tudnak megbirkózni a gyermekek ilyen különbségekből adódó hátrányával, miközben a fejlett világ nagyobbik részében lényegesen kisebb az ilyen probléma.

2. táblázat: A 15 éves diákok átlagos teljesítménye két településtípuson Magyarországon és az OECD-országokban (2000 és 2003)

	Magyarország			OECD-országok átlaga		
	Olvasás	Mate-matika	Természet-tudomány	Olvasás	Mate-matika	Természet-tudomány
PISA 2000						
3000 lakosnál kisebb település	359	365	371	487	487	485
1 milliónál nagyobb lakosság-számú város	484	490	494	510	510	514
Különbség	-125	-125	-123	-23	-23	-29
PISA 2003						
3000 lakosnál kisebb település	362	363	372	473	477	474
1 milliónál nagyobb lakosság-számú város	513	524	535	508	509	512
Különbség	-151	-161	-163	-35	-32	-38

Forrás: PISA 2000 és 2003 adatbázisa alapján saját számítás.

A kistelepülési iskolák alapvető problémája a települések anyagi helyzetének különbségében, s a kistelepülések nagyobbik részének szűkös gazdasági lehetőségeiben keresendő, amelynek nyomán nem tudnak megfelelő forrásokat tenni a központi

normatívák mellé, miközben az adatok egyértelműen bizonyítják, hogy ezen települések iskoláinak ráfordításai szükségszerűen nagyobbak. A 2002-es ÁSz vizsgálat⁸ tanulsága szerint az 1000 lakosnál kisebb községek iskoláiban az egy tanulóra jutó kiadás mintegy másfélszeres az ezer és 10 ezer lakosú és a 10 ezer lakosnál nagyobb városok iskoláinak hasonló fajlagos költségéhez viszonyítva. De az ÁSz vizsgálatból mást is lehet látni. Kitűnik, hogy a kistéleplési iskolák pedagógiai feltételei is rosszabbak, a nem szakos nevelők által leadott órák nem jelentéktelen aránya miatt.

Persze az, hogy a kistéleplésen nincs szakos pedagógus – mint ahogyan nincs orvos, és nincs pap⁹ sem –, nem egyszerűen anyagi kérdés. Az is lehet, de inkább a kistéleplés értelmiséget megtartó erejének gyengeségéből adódik.

Ezért is látszott fontos célkitűzésnek a 2006-os kormányprogram állásfoglalása, miszerint: „Megerősítjük az önkormányzatok kistérségi társulásait, és kezdeményezzük a kötelező társulás alkotmányos feltételeinek megteremtéséhez szükséges politikai konszenzus kialakítását. A kormány konszenzus hiányában is törekedni fog a települések önkéntes kistérségi társulásainak ösztönzésére, mivel csak a települések összefogása biztosíthat magas színvonalú oktatási, nevelési, szociális, egészségügyi szolgáltatást valamennyi kistéleplésen élő ember számára.” (2006-os kormányprogram 12. old.)

Ugyanakkor, miközben a finanszírozási rendszer ösztönzi a kistélepléseket a kistérségi együttműködésre az oktatásban (bár azonnal tegyük hozzá, hogy 2008-tól egyre csökkenő normatívákkal), azonközben egyáltalán nincs tekintettel arra a tényre, hogy a hátrányos helyzetű kistélepléseket magukban foglaló kistérségek is hátrányos helyzetűek nagyobbbrsztt. Hátrányos helyzetűek, mert nincs elég saját forrásuk arra, hogy az oktatáshoz a központi támogatás felett hozzájáruljanak, s hátrányosak abban a tekintetben is, hogy a kistérségi integrált iskolák sincsenek sokkal jobban ellátva pedagógusokkal.

A kistérségi iskolaintegráció tehát csak akkor tudna valóban elmozdulást hozni, ha részint a finanszírozás figyelembe venné a települések gazdasági helyzetét (azaz például annál nagyobb lenne, minél alacsonyabb a település lakói által átalagosan befizetett személyi jövedelemadó, és/vagy az egy főre jutó saját adóbevétel). Részint pedig működnének olyan eszközrendszerek, amelyek e kistérségi iskolák számára minőségi pedagógus-ellátást tudnának biztosítani (például olyan kiemelt ösztöndíjak a pedagógusképzésben tanulók számára, amelyekért cserébe ilyen településeken kell néhány évet oktatni a végzés után).

Végül is a közoktatás finanszírozásában történt változásokat úgy értékelhetjük, hogy jelentős erőfeszítések történtek a hatékonyság javítására és a kistérségi oktatási együttműködések előmozdítására, azonban ezek az erőfeszítések nem voltak

8 Jelentés az általános iskolai oktatás minőségének javítását szolgáló intézkedések ellenőrzésének tapasztalatairól. 2002. június, Állami Számvevőszék.

9 Bár ezek nem azonos esetek, mivel miközben általános paphiány van, azon közben nem mondható ugyanez sem az orvoshiányról és különösen nem a pedagógushiányról.

eléggé strukturáltak ahhoz, hogy a hazai oktatás bonyolult szövetében minden területen előrelépést hoznának.

A felsőoktatás finanszírozásának példái

A Gyurcsány-kormány felsőoktatás-politikai cselekvése igen komoly kudarccal kezdődött. Megbukott a tandíj bevezetésével kapcsolatos elképzelése.

A hazai felsőoktatásban a tandíjnak igen kalandos története van. A 80-as évek végén az oktatási törvény¹⁰ szabályozása a felsőoktatásban a tanulmányi eredménytől függő rendkívül alacsony mértékű tandíj megállapítását tette lehetővé. A rendszerváltást követően a felsőoktatás új törvényi szabályozása¹¹ előírta hogy a felsőoktatásban résztvevő hallgatók tandíjat fizetnek. Rögzítette, hogy az állami felsőoktatási intézmény a tandíjmentesség, illetve tandíjkedvezmény eseteit és mértékét a kormányrendelet alapján a hallgató tanulmányi eredményének és szociális helyzetének figyelembevételével szabályzatában határozza meg. A törvény első változata szerint a tandíjfizetésre vonatkozó rendelkezések 1994. szeptember 1-jén léptek volna hatályba. 1994-ben azonban kiegészítették a törvényt a tandíj esélyegyenlőséget célzó kompenzálásának igényével.¹² A hatálybalépítést pedig úgy módosították, hogy arról majd (határidő megjelölése nélkül) külön törvény fog rendelkezni. Tehát a tandíj bevezetése végül is elodázódott.

A tandíjat beiktató külön törvény azután 1995-ben a „Bokros-csomag”¹³ lett, amely 1995 szeptember 1-jével bevezette a tandíjat, és hatályon kívül helyezte a hitelkonstrukcióra vonatkozó előírást. A törvény nyomán kiadott kormányrendelet havi 2000 forintos alaptandíjat határozott meg, amelyhez az intézmények annak négyeszereséig terjedő kiegészítő tandíjat állapíthattak meg.

A tandíjat (is) érintő következő jelentősebb változás 1996-ban következett be, amikor is bevezetésre került az államilag finanszírozott hallgatólétszám valamint a költségtérítés fogalma.¹⁴ A módosítás értelmében az államilag finanszírozott képzésben részt vevő hallgató tandíjat, az államilag nem finanszírozott képzésben részt vevő hallgató pedig költségtérítést fizet, amely költségtérítés lényegében a képzés önköltsége, (de mivel az intézmények nagyobb részénél nem volt, s nagyrészüket ma sincs önköltség kalkuláció, lényegében minden intézmény érdekeinek megfelelően tért el attól lefelé, vagy felfelé).

1998-ban a kormányváltást követően, a konzervatív koalíció – amit más országokban be szoktak vezetni, nálunk – eltörölte a tandíjat, ami oly módon történt, hogy a

10 1985. évi I. törvény az oktatásról.

11 1993. évi felsőoktatásról szóló LXXX. törvény.

12 Ilyen kompenzáció a tandíjmentesség, illetve tandíjkedvezmény és a hallgatói előirányzathoz kormányrendelet szabályai szerint nyújtott hallgatói támogatás mellett a törvény szerint a bankok által állami garancia mellett adható hallgatói hitel, továbbá a tandíjfizetések meghatározott összegére törvényben nyújtott személyi jövedelemadó-kedvezmény lett volna.

13 1995. évi (a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló) XLVIII. törvény.

14 Önköltséges képzés addig is volt néhány helyen (pl. külföldiek orvosképzése, felvételire felkészítők, magánintézmények stb.) azonban ezek tulajdonképpen „törvényen kívüli” esetek voltak.

tandíjra vonatkozó törvényi hely új bekezdéssel egészült ki, amely az alapképzésben részt vevő hallgatók tandíjmentességét biztosította. Ugyanakkor a költségtérítést nem törölték el, azaz a hallgatóktól származó befizetések alig csökkentek, sőt mivel a költségtérítéses hallgatók száma 1998–2002 között 61 ezerről 184 ezerre növekedett, lényegében a hallgatóktól származó bevételek közel megháromszorozódtak a ciklus alatt. Érdemes megjegyezni, hogy a tandíj eltörlése ellenére 2001-ben a kormány létrehozta a diákhitelt, amely egy államilag koordinált és kondicionált hitel.¹⁵ Ezt viszont a költségtérítéses képzésben részt vevők nem vehették igénybe.

Miután a tandíj lényegében a pártok választási harcának tárgyává vált, a következő, baloldali koalíció által uralt 2002–2006-os ciklus alatt a tandíj tabutéma lett. A hallgatók által fizetendő díjakról és térítésekről szóló kormányrendelet megtartotta az előző időszak szabályozási elvét, azaz csak a lemaradó hallgatóknak kellett tandíjat fizetni. Persze a költségtérítéses képzés változatlan maradt. A kormányzati ciklus lényegében teljes idejére elhúzódott az új felsőoktatási törvény megalkotása anélkül, hogy a tandíjkérdés erőteljesebben felvetődött volna. Az új felsőoktatási törvényt végül is 2005-ben fogadta el az Országgyűlés,¹⁶ azonban kétszeri alkotmánybíróági érvénytelenítést követően csak 2006-ban lépett életbe. A törvény államilag támogatott és költségtérítéses hallgatókról beszél. A törvény végrehajtási rendeletének¹⁷ még a címéből is kimarad a térítés szó (pedig a rendeletben természetesen szabályozzák a kollégiumi díjat is).

A 2006-tól kezdődő új ciklusban az államháztartás reformja kapcsán került újra elő a felsőoktatási tandíj bevezetésének kérdése. Az első elképzelések (a 2006-os kormányprogram is) a diploma megszerzését követő utólagos képzési hozzájárulásról szóltak, azonban ez a forma a koalíción belüli viták során – mint értelmiségi adó, ami a tandíj közgazdasági hatását sem tudta volna érvényesíteni, s bevételi eredménye is csak hosszabb távon volt várható – hamar lekerült a napirendről. Ezt követően fogalmazódott meg a fejlesztési részhozzájárulás (FER) bevezetése, ami végül is képzési hozzájárulás elnevezéssel kerül be a 2006-os kormányváltást követő államháztartási reform kapcsán a felsőoktatási törvénybe, aminek az államilag támogatott és költségtérítéses képzésről szóló szabályozása azzal egészült ki, hogy az államilag támogatott hallgató képzési hozzájárulás fizetésére köteles, amelynek összege a nemzetgazdasági átlagjövedelemtől függött. Ennek nyomán a képzési hozzájárulás összege 2008 szeptemberétől az alapképzésben 105 ezer, a mesterképzésben 150 ezer forint lett volna évente, amely összegtől az intézmények plusz-mínusz ötven százalékkal eltérhettek, de a legjobb tanulmányi eredményt elért 15%-nyi hallgató tandíjmentességben részesült volna.

A parlamenti ellenzék azonban a képzési hozzájárulás – azaz tandíj – szakmai problémáját politikai szintre vitte (illetve lényegében az 1998-as választás egyik tényező-

15 A diákhitel rendszerét a 119/2001 (VI. 30.) Kormányrendelet hozta létre. Majd 2006-ban ezt a jogszabályt a 86/2006 (IV. 12.) Kormányrendelet váltotta fel.

16 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról.

17 175/2006. (VIII. 14.) – a felsőoktatási hallgatók juttatásairól szóló – Kormányrendelet.

jének tételezve azt, ismét nagypolitikai értékvitává emelte). Így a Fidesz és a KDNP népszavazási kezdeményezése nyomán – és az OVB, valamint az Alkotmánybíróság nem jelentéktelen értelmezési vitája¹⁸ után – a képzési hozzájárulás megszüntetése 2008. március 9-én a vizitdíjjal, és a kórházi napidíjjal együtt népszavazásra került, amely a képzési hozzájárulást is leszavazta. A kormány előterjesztésére azután a Parlament a képzési hozzájárulás megszüntetéséhez szükséges törvénymódosításokat 2008. április 1-jei hatállyal meghozta.¹⁹

Lényegében tehát visszaállt s fennmaradt az a sokak által igazságtalannak tartott helyzet, hogy a hazai felsőoktatásba két fajta hallgató jár, függetlenül attól, hogy állami, vagy magán intézmény hallgatója: államilag finanszírozott hallgató, aki nem fizet tandíjat, s minden hallgatói támogatásra jogosult, és a költségtérítéses hallgató, aki a teljes képzési költségét fizeti, s nem jogosult hallgatói támogatásokra, sőt diákhitelre sem. Ezen igyekezett a kormány segíteni, amikor a diákhitelt (a 2006/2007 tanévtől) megnyitotta a fizetős hallgatók számára, majd lehetővé tette, hogy a legjobb költségtérítéses hallgatók bekerülhessenek a legrosszabb államilag támogatott hallgatók helyére.²⁰

A 2006-os kormányciklus alatt az összes hallgatók közt a költségtérítéses hallgatók aránya mintegy 5%-kal csökkent, viszont a nappali tagozatos hallgatólétszámon belül 5%-kal növekedett. (Ennek az az oka, hogy az összes hallgatólétszám – a részidős hallgatók számának csökkenése miatt – mintegy 30 ezer fővel lett kevesebb 2006–2008 között, miközben az államilag támogatott hallgatók száma nem változott jelentősen.) Mindezek nyomán a 2008/2009-es tanévben a nappali tagozatos hallgatók valamivel több mint 24%-a, a részidős hallgatóknak pedig mintegy 80%-a költségtérítéses.

Ha az államilag finanszírozott és a költségtérítéses arányt fenntartónként vizsgáljuk, azt látjuk, hogy a költségtérítéses hallgatók aránya az alapítványi intézményeknél a legnagyobb, és ami meglepő, hogy az egyházi intézményeknél a legalacsonyabb. Ez az oktatáspolitikai enyhén szólva következetlenségét, az egyházi oktatás ellentmondásos (túlpreferált, illetve tabuként való) kezelését mutatja, ami lényegében kormányciklusok óta változatlanul fennáll (3. táblázat).

Végül is ebben a kormányzati ciklusban sem sikerül a költségtérítéssel összefüggő ellentmondásokat megoldani, bár némi elmozdulást sikerült elérni az állami-

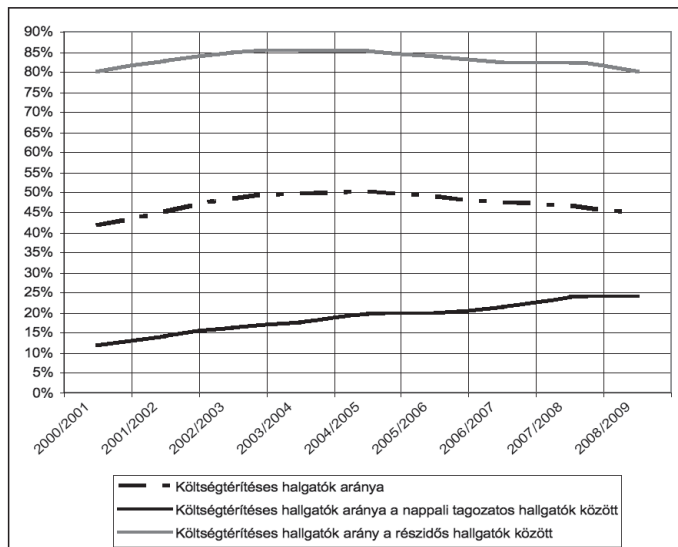
18 Ugyanis a tandíj – mint ahogy a vizitdíj is – nyilvánvalóan a költségvetést érintő kérdések. Az 1949. évi XX. törvény (A Magyar Köztársaság alkotmánya) 28/C. § (5) szerint nem lehet országos népszavazást tartani: „a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról”. Az Alkotmánybíróság és az OVB közötti vita arról szólt, hogy a vizitdíj illetve tandíj megszüntetése miatt módosítani kell-e a költségvetést. Az OVB szerint igen, az AB szerint nem.

19 A 2008. évi – a 2008. március 9-i országos ügydöntő népszavazásokon hozott döntések végrehajtásáról, a vizitdíjra és a kórházi napidíjra vonatkozó törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló – IX. törvényben hatályon kívül helyezték a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény vonatkozó szakaszait.

20 Lásd Ftv. 55.§ és 59.§ valamint 51/2007 (III.26.) Kormányrendelet 29. §.

lag finanszírozott és a költségtérítéssel hallgatói státus közötti átjárhatóság megteremtésével.

3. ábra: A költségtérítéssel hallgatók aránya 2000–2008



Forrás: http://db.okm.gov.hu/statisztika/fs08_fm/ alapján.

3. táblázat: A költségtérítéssel hallgatók számának megoszlása a felsőoktatásban az intézmények fenntartói szerint

	Összes hallgató	Állami	Egyházi	Alapítványi és egyéb
2004/2005				
Hallgatók száma összesen (ezer fő)	422	364	23	35
Ebből állami finanszírozott (ezer fő)	210	189	15	6
Költségtérítéssel arány (%)	50%	48%	35%	83%
2006/2007				
Hallgatók száma összesen (ezer fő)	416	360	24	32
Ebből állami finanszírozott (ezer fő)	219	196	16	7
Költségtérítéssel arány (%)	47%	46%	33%	78%
2008/2009				
Hallgatók száma összesen (ezer fő)	381	329	23	30
Ebből állami finanszírozott (ezer fő)	212	190	14	8
Költségtérítéssel arány (%)	44%	42%	38%	74%

Forrás: http://db.okm.gov.hu/statisztika/fs08_fm/ valamint Oktatás-statisztikai Évkönyvek 2004, 2006, 2008.

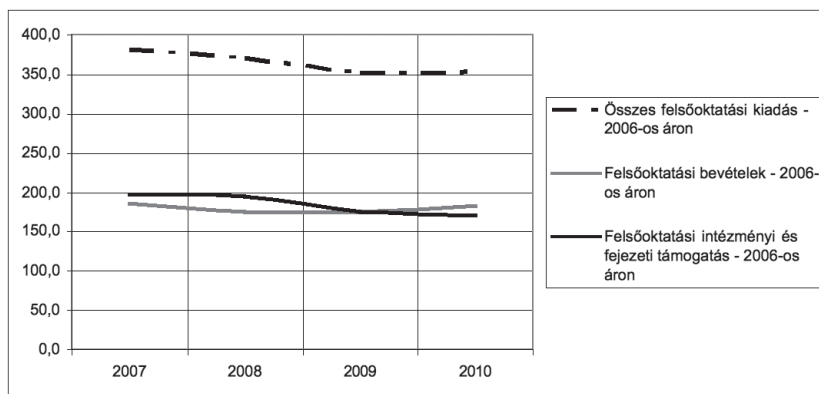
A ciklusban ezen túlmenően nem igazán történt jelentős dolog a felsőoktatás finanszírozásában. A szféra támogatása – 2006-os áron számítva – valamennyit csökkent, azonban figyelembe véve a megszorításokat ez nem volt igazán jelentős (a négy év alatt nem érte el a 10%-ot) (4. ábra).



Talán érdemes még megemlíteni a három éves fenntartói megállapodások rendszerének bevezetését, mint olyat eseményt, amely kiválóan jellemzi a felsőoktatási szféra és a kormány közötti kapcsolat sajátosságait.

A 2007-ben a felsőoktatásról szóló törvény finanszírozási rendszerébe beiktatták az intézményekkel kötendő három éves finanszírozási megállapodást. A három éves megállapodás²¹ teljesítménykövetelményeket rögzít az intézmények felé, amelyekért cserébe lényegében garantálja az intézmény támogatásának meghatározó részét.

4. ábra: A felsőoktatás költségvetési támogatásának és bevételének alakulás (milliárd Ft, 2006-os áron), 2007–2010



Forrás: Költségvetési törvények (illetve 2010-es törvény-előterjesztés) alapján saját számítás.

Ugyanakkor a teljesítménykövetelmények komolysága erősen megkérdőjelezhető, hiszen a választható követelményeket a felsőoktatási szféra képviselői állították össze. Kissé megmosolyogtató az is, hogy ezek közül a magukra vonatkozó teljesítménykövetelményeket az intézmények maguk választották ki és határozták meg azok elérni kívánt értékeit.

21 „133/A. § (1) Az állami felsőoktatási intézmények központi költségvetési támogatására három éves fenntartói megállapodást kell kötni az állami felsőoktatási intézmény és a fenntartó [7. § (4) bekezdés] között. A fenntartói megállapodás tartalmazza a felsőoktatási intézmény által meghatározott hároméves időszakra vállalt teljesítménykövetelményeket, továbbá az állandó jellegű támogatási részeket, valamint a változó jellegű támogatások megállapításának jogcímait. A változó elemű támogatás évenkénti elszámolási kötelezettséggel kerül meghatározásra.

(2) A fenntartói megállapodásban rögzített állandó jellegű támogatás elemei a következők:

a) a fenntartói normatíva [132. §], b) beruházásokkal összefüggő szolgáltatás vásárlásához biztosított minisztériumi hozzájárulás, c) a normatívákhoz nem köthető intézményi feladattámogatások.

(3) A változó jellegű támogatások a következők:

a) hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatások [129. § (1)-(3) bekezdés], b) képzési támogatás [130. §], c) az intézmény működését támogató tudományos normatíva [131. § (1) bekezdés], d) közoktatási feladatellátás támogatása, e) az egyes speciális feladatokhoz nyújtott támogatás.

(4) A teljesítménykövetelményeket az intézményi fejlesztési terv alapján az oktatás, a kutatás, a gazdálkodás (pénzügyi egyensúly fenntartása, illetve megteremtése, kapacitások kihasználtsága, az államilag támogatott hallgatói létszámon belüli részesedés megtartása), az irányítási, szervezeti hatékonyság; más hazai és külföldi felsőoktatási intézményekkel, továbbá társadalmi és gazdasági szereplőkkel folytatott nemzetközi, regionális együttműködés bontásban, az adott területre jellemző mutatókkal kell meghatározni.”

Első pillantásra nem is igazán világos mire is jó ez a színjáték, hiszen teljesen nyilvánvaló, hogy nem lesz olyan intézmény, amelyik ne teljesítené a szerződés feltételeit (vagy ha mégis lenne véletlenül, nyilvánvalóan a minisztérium és az intézmény közösen igyekezne megmagyarázni a körülményeket, amelyek a fatális esetet eredményezték). A jelenség mögött egy sajátos oktatáspolitikai helyzet áll.

Az oktatáspolitikai tenni akarást színlél – hiszen az aktív, előrelépést akaró kormányzat a jó kormányzat. Ugyanakkor a tenni akarás mögött igen jelentős hiátusok húzódnak meg. Hiányzik a koncepció, és a tényleges tenni akarás, hiszen a minisztérium a felsőoktatási lobbifoglya. Tanácsadó szervezetei, minőségellenőrző testülete nagyobbrészt, és meghatározóan felsőoktatási képviselőkkel áll, a minisztérium felsőoktatási területének vezetői a felsőoktatásból jöttek, s ha kitelik, oda fognak visszamenni. Ebből adóan nem közgazdasági vagy igazgatási racionalitás szerint működik, azaz hiányzik a professzionalizmus is.

A felsőoktatási intézmények pedig – miközben tevékenységükben nagyvállalattá váltak – még mindig alapvetően akadémiai szervezetek, amelyeknek akadémiai beállítottságú vezetése, „amatőr menedzsmentje”²² van, akik úgy gondolják, hogy „felette állnak” az elszámoltathatóság és átláthatóság követelményének. Autonómiájuk mindenek feletti.

De mind a két fél érzi, hogy ez a helyzet nem igazán tartható, tehát érdekeltek a látszatcselekvésekben. Hoznak is meg nem is....

Az oktatáskutatás intézményeinek példája

Befejezésül érdemes egy gondolat erejéig az oktatáskutatással is foglalkozni. A kormányváltás egyik első – a szerző és jelen folyóirat szempontjából is – megrázó intézkedése a Felsőoktatási Kutatóintézet megszüntetése volt. Hozzá kell tenni, hogy az intézet sorsa tulajdonképpen már a megelőző kormányváltás során megpecsételődött, hiszen a jogelőd Oktatáskutató Intézetet (OI) akkor szüntették meg.

A 2003-ban megszüntetett Oktatáskutató Intézet helyébe lépő, s neve ellenére annak kutatásait folytató Professzorok Háza Felsőoktatási Kutatóintézet 2007. január 1-jével megszűnik, s a kutatási funkciójának jelentős csökkentésével átszervezett Országos Közoktatási Intézettel (OKI) és az OPKM-mel összevonva hozza létre a kormányzat az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetet (OFI). Ezzel egyidőben, 2007 elején több kerekasztalt hoz létre, amelyek célja, hogy „a kormány tagjai és elismert szakemberek kerekasztal-konferencián vitassák meg a kormány által megkezdett reformfolyamatokat”.²³ Ezek egyike az oktatással és gyermeksegély témával foglalkozó kerekasztal, amely nyolc egyetemi oktatóból, (az elnökkel együtt) nyolc kutatóból, öt közoktatásban dolgozó szakemberből és egy-egy szakszervezeti és gazdasági kamarai vezetőből állt. Talán kissé meglepő, hogy vezetője egy, az oktatáskutatással

²² Barakonyi 2004.

²³ <http://www.magyarorszag.hu/hirkozpont/hirek/kormany/moholnap20070204.html?highlight>

korábban alig foglalkozó közgazdasági kutató volt. Lényegében a tagok rekrutációját a miniszterelnök határozta meg, s tagjai egy részét is ő választotta ki.

Mindez – bármilyen fájdalmas is az oktatáskutatók számára – összhangban áll azzal a folyamattal, amelynek lényege, hogy a hazai oktatáskutatás a „tudáskereső” szervezeti formából végérvényesen elmozdult a „szerződéses kutató”, és a „tudásszolgáltató” szervezeti formák felé.²⁴ Az oktatáskutatás szervezeteiben – mint általában a tudástermelés szervezeteiben is – megfigyelhető tendenciákat tehát abban lehet összefoglalni, hogy a hagyományos kutatószervezetek háttérbe kezdenek szorulni, s helyükbe rugalmas, különböző diszciplináris felkészültségű kutatókból álló, ideiglenes szerveződések lépnek. Mindezek mögött a tudomány rendszerének átalakulása húzódik meg, amelynek nyomán a kutatók kíváncsiságából, vagy elkötelezettségétől származó kutatási téma-meghatározás helyébe a megrendelés, a megrendelők által meghatározott kutatási és fejlesztési projektek, a hasznosítás priorizálása lépnek.²⁵

Az, hogy ez a folyamat az oktatáskutatás és fejlesztés esetében politikailag nem érintetlen,²⁶ magától értetődő, hiszen a megrendelő a kormányzat. Ezért azután nem meglepő, hogy az oktatási kerekasztal tagjai úgy rekrutálódnak, ahogy, s abban sincs, hogy a ciklus közbeni kormányváltás nyomán a kerekasztal eredményei is meglehetősen visszhangtalanok maradtak. De nagyrészt hasonló tendenciákat láthatunk a felsőoktatás-kutatás területén is. A felsőoktatás stratégiai, strukturális tervezésében meghatározó Felsőoktatási és Tudományos Tanács még szembe-tűnőbbben nem tudományos követelmények alapján szerveződik, hanem részint a felsőoktatási szféra érdekeinek képviselőjét, érvényesítését szem előtt tartva, részint az oktatásirányítás érdekeire tekintettel.

Persze ezen testületek, tudásszolgáltató szervezetek – mint amilyen az Oktatási Kerekasztal – nyilvánvalóan múlandó értékeket hoznak létre. Ami nem is csoda, hiszen politikai megrendelésre jöttek létre, s tagjaik bármennyire is elismertek, ez a megrendelés rányomja bélyegét az eredmények későbbi megítélésére. Tehát eredményeket hoztak is, meg nem is. Új kormány, új kerekasztal.

Befejezésül

A most záruló kormányciklus több vonatkozásban sajátos volt.

Egyrészt egy eladósodott s államháztartási egyensúlyzavarokkal küszködő országot kellett egy egyre erősödő világ gazdasági recesszió idején kormányozni, (hozzátéve, hogy az eladósodást a korábbi, konzervatív koalíció osztogatása mellett ugyanennek a szocialista kormánykoalíciónak az előző ciklusbeli tevékenysé-

24 A tudástermelő szervezetek „tudáskereső”, „szerződéses kutató”, és a „tudásszolgáltató” tipológiája Tamás Pál munkája alapján (*Tamás 2002*).

25 *Lásd erről: Polónyi (2009)*, 26 *Laki & Palló (2001)*.

26 Az Oktatáskutató Intézet megszüntetése kapcsán ezekre a folyamatokra jól rávilágítanak: *Forray & Polónyi (2001, 2003)*.

ge okozta) – tehát lényegében már a ciklus első harmadától a válságkezelés kerül a kormányzati tevékenység fókuszába.

Másrészt a rendszerváltást követő időszakban most fordult elő először, hogy ugyanaz a koalíció kétszer egymásután nyert, illetve az ellenzéke kétszer egymásután veszített. Mindkettőnek meglett a maga következménye. A kétszer nyerők – nyilván a gazdasági recesszió hatására is – elvesztették koncepcióikat, kiüresedtek a második ciklus végére, aminek következtében jelentősen vesztek szavazótáborukból, s ezt azután maguk a pártok is megsínylették, jól láthatóan szétzilálódtak. A kétszer veszők a korábbi hagyományos konzervatív politika helyett olyan vádaskodó, katasztrófa kommunikációba kezdtek, amelynek eredményeként megerősödött ugyan szavazótáboruk, de e kommunikáció hatására az emberek egy része a demokráciából és a politikából ábrándult ki, és a radikalizmus, az ellenségkeresés felé fordult.

Az oktatáspolitikában, ebben a második ciklusban valamennyire háttérbe vonult a liberális koalíciós partner, legalábbis nem vett nyíltan részt az oktatási kormányzásban. De tudható, hogy informálisan aktív maradt, s a kormánytöbbség megtartásának kényszere miatt nyomásgyakorlása érvényre jutott.²⁷ Ennek nyomán valamelyest csökkent a liberális oktatáspolitikára korábban egyértelműen jellemző elitista megközelítés. Nem ezzel, hanem sokkal inkább az eladósodottságból adódó gazdasági kényszerpályával függ össze, hogy erősödtek a megtakarítási, hatékonysági törekvések. Az, hogy ez inkább a közoktatásban, mint a felsőoktatásban történt, nyilvánvalóan a liberális partner informális nyomásának köszönhető.

Az oktatáspolitikában tehát nem történt semmi világraszóló, s talán nem történt semmi jóvátehetetlen sem. Hoztak is, meg nem is.

A ciklus végének egyik döbbenetes jelensége a szélsőjobb oldali radikalizmus megjelenése, s legitim képviselőhöz jutása. Félő, hogy a nagypolitikának ez a hordaléka megtalálja az utat az oktatáshoz. Mert hát ez a disznó nem válik királyfivá,²⁸ hogy egy másik népmesei hasonlattal zárjuk az írást.

POLÓNYI ISTVÁN

IRODALOM

A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországért 2006–2010. <http://www.miniszerelnok.hu/domain2/files/modules/module25/fileok/Kormanyprogram.pdf>

BARAKONYI KÁROLY (2004) Egyetemi kormányzás. www.univpress.hu/2004/data/ea_barakonyi_karoly_2.doc
Education at a Glance (2009) OECD Paris 2009.

27 Sőt más területeken is igen aktív hatást gyakorolt, így az EU-s források (HEFOP, TÁMOP) elosztásában – amelyet az oktatáspolitikából való kiszorulása fejében kapott – szinte kontroll nélküli disztribúciós hatalommal rendelkezett.

28 Szóló szőlő, mosolygó alma, csengő barack. In: Benedek Elek *Többsincs királyfi és más mesék*. <http://mek.niif.hu/00200/00232/html/>



- FORRAY R. KATALIN & POLÓNYI ISTVÁN (2001) Mindig a másik oldalon. *Educatio*, No. 1.
- FORRAY R. KATALIN & POLÓNYI ISTVÁN (2003) Rekviemféle egy kutatóintézetért. *Élet és irodalom*, november 28.
- Jelentés az általános iskolai oktatás minőségének javítását szolgáló intézkedések ellenőrzésének tapasztalatairól. 2002. június. Állami Számvevőszék.
- LAKI JÁNOS & PALLÓ GÁBOR (2001) *Projektvilág és informális hálózat a tudományban*. (http://21st.century.phil-inst.hu/2001_dec_konf/LAKI_PALL.pdf)
- OKM intranet http://db.okm.gov.hu/statisztika/fs08_fm/
- OKM intranet http://db.okm.gov.hu/statisztika/ks08_fm/
- Oktatás-statisztikai Évkönyv 2004/2005 OKM 2005.
- Oktatás-statisztikai Évkönyv 2006/2007 OKM 2007.
- Oktatás-statisztikai Évkönyv 2008/2009 OKM 2009.
- PISA Database OECD http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_32252351_32236159_1_1_1_1_1,00.html
- POLÓNYI ISTVÁN (2009) Felsőoktatás és tudománypolitika. *Educatio*, No. 1.
- TAMÁS PÁL (2002) A megélt válság, avagy világeképek a szociológiában. Hozzászólás a vitához. *Szociológiai Szemle*, No. 3.
- Válságkezelés és bizalom erősítés. A válságkezelő kormány egyéves cselekvési programja. 2009. április 20. http://www.kormanysovivo.hu/media/retrieve_file/22066?lang=hu

